

第14次労働災害防止計画における労働者の役割を考える

労働安全衛生総合研究所 化学物質情報管理研究センター
城内 博

はじめに

2023年第14次労働災害防止計画(第14次防)が策定され公表された。この第14次防はこれまでのものとは大きく異なり、今後の労働安全衛生の方向性を示すものと考えられる。安全衛生対策に積極的に取り組む事業者が社会的に評価される環境の醸成が謳われ、SDGsや健康経営も登場している。また労働災害低減のために、事業者が目標とするアウトプット指標及び政府が目標とするアウトカム指標が設定されている。さらに第14次防の中で、各重点事項の最初に掲げられている「労働者の協力を得て、事業者が取り組むこと」は、今後の労働災害防止のあり方さらには安全文化の醸成には不可欠のものであると思われる。ここでは第14次防の推進において一歩先んじている化学物質管理の変遷を見ながら、第14次防において労働者が役割を果たす上での課題について考える。

1 化学物質管理が大転換した理由

労働安全衛生法が、1972年に労働基準法から分かれ、制定・施行されてから50年が経った。この間労働災害件数は減少してきたものの、化学物質による職業がんなどの重篤な疾病が後を絶たず、過去10年の休業4日以上業務上疾病は年間400~500件に上る。また近年は特別規則対象以外の物質による労働災害が8割を占めている。さらに我が国における化学物質管理は世界的な潮流である自律的な管理(自主的な管理とも呼ばれる)からは大きく遅れていることが指摘されてきた。

【従来の日本における化学物質管理の特徴】

- 特別規則(有機溶剤中毒予防規則、鉛中毒予防規

則、四アルキル鉛中毒予防規則、特定化学物質障害予防規則、粉じん障害防止規則、石綿障害予防規則)の措置(化学物質管理体制の構築、危険性・有害性の評価、施設要件、取扱方法、貯蔵法、局所排気装置の設置、個人用保護具の使用、健康診断等)を順守することでリスク管理を行ってきた(いわゆる法令順守型)。特別規則の対象物質数は123である。

- 労働者に取扱い物質の危険性・有害性を知らせるシステムが十分に整備されてこなかった。2006年労働安全衛生法に「化学品の分類および表示に関する世界調和システム(GHS)」が導入されたが、当時ラベル表示は107物質(労働安全衛生法第57条)、安全データシート(SDS)交付対象は640物質(現在は674物質)(労働安全衛生法第57条の2)であった。
- 衛生委員会の設置(50人以上)、衛生管理者の選任(50人以上)、衛生推進者の選任(10~49人)、産業医の選任(50人以上)は、それぞれ一定規模以上の事業場に義務付けられている。つまり小規模事業場においては化学物質管理体制が十分に規定されてこなかった。

【労働災害の状況】

- 近年、休業4日以上化学物質による労働災害は年間400件ぐらいで高止まりしており、さらに胆管がん、膀胱がんなど重篤な災害も起きている。
- 化学物質による休業4日以上労働災害は、特別規則対象外物質によるものが約8割を占めている。
- 有害物との接触による休業4日以上労働災害の約6割が皮膚障害であり、皮膚障害の約半数は事業場規模30人未満の事業場で起きている。
- 火災・爆発・破裂による休業4日以上労働災害の約7割は事業場規模30人未満の事業場で起き

ている。

このような状況に鑑み、厚生労働省は化学物質管理を従来の「法令順守型」から「自律的な管理」(自律的な管理:法令は基本的な枠組みを定め、具体的な対策は事業者の裁量にゆだねる)に移行するための省令改正を行った。

厚生労働省は今回の省令改正にあたって次の3つの理由をあげている。

- 化学物質による重篤災害の発生、労働災害件数の高止まり
- 小規模事業場対策の遅れ
- 化学物質管理の国際的な潮流からの遅れ

これらに共通した原因として日本では化学物質の危険性・有害性を伝えるシステムの整備が十分ではなかった事があげられるが、これは日本の化学物質管理における根本的な問題であった。

今回の改正の要点は2つである。

- 労働者の化学物質の危険性・有害性への理解を高める
- 事業者がリスクアセスメントに基づき自律的な管理を行う

以下、化学物質の危険性・有害性に関する情報伝達の強化、リスクアセスメント、体制の強化について概要を述べる。これらに関する改正省令は2023年4月から順次施行されている。

・化学物質から見た自律的な管理における規制の体系

化学物質管理において、物質の持つ危険性・有害性に関する情報の共有は最上位に位置する、すなわちまず初めに行うべきものである。物質の危険性・有害性はその情報を持っている製造者又は供給者が発信しない限り、物質を受け取る者は知るすべがない。これが物質の危険性・有害性に関する情報発信が義務化される理由である。欧米では基本的に危険性・有害性があると判断された全物質についてそれらの情報提供が義務化されている。一方、前述のように日本ではラベル表示及びSDS交付による情報提供が義務化されている物質が限定されていることから徐々に物質数を増加させ、労働者の化学物質の危険性・有害性への理解を高めることとした。

GHS導入のために2006年から始まったSDS交付義務対象物質1,400の分類は、その後も継続され2021年には約2900物質に達した。さらにこれら分類済み物質のモデルラベル及びモデルSDSは厚生労働省の「職場のあんぜんサイト」に掲載されている。すな

わちこれらについてはラベル表示、SDS交付及びリスクアセスメントは義務化しても事業者が対応できるであろうとの判断がなされた(これらの3つの義務がかかる物質をリスクアセスメント対象物と呼ぶ)。さらにGHS未分類物質については今後年間50~100について分類が行われ順次義務対象物質に移行する。

【労働者の役割】

化学物質による労働災害防止のために最も重要な事は、労働者が取扱い物質の危険性・有害性を知っていることであり、このためにラベルが存在する。労働者は化学物質を取扱う者であり、また直接的にリスクの低減ができる者でもある。

図にGHSに基づいたラベル例(メタノール)を示す。ラベルに記載すべき項目①~⑦が定められているが、ここで最も重要な項目は⑤の危険有害性情報である。ここにはメタノールが持っている危険性・有害性の種類及びその重大性がすべて記載されている。労働者はこの危険性・有害性を認識したうえで⑥の注意書きに従って行動しリスクの低減を行う。必要に応じて保護具を着用する。

・リスクアセスメントに基づく自律的な化学物質管理の強化

自律的な管理においては、事業者は自らの判断でリスクアセスメントの方法を選択し、リスクアセスメント結果に基づいてリスク低減のための対策を講じる。リスクアセスメントは取扱い物質の危険性・有害性の調査、ばく露濃度の調査(作業環境測定、個人ばく露測定、推定法等)等により行うが、これらの方法は事業者が選択する。またリスクアセスメントに基づいた措置も事業者の判断により実施する。これによりこれまで限定された物質(特別規則対象物質)に費やされていた資源を、事業者の優先順位に基づいて運用できるようになる。


国はリスクアセスメントにおける吸入ばく露の指標となる濃度基準値を定めるが、事業者には労働者のばく露がこれを下回るような対策が求められる。濃度基準値が定められていないリスクアセスメント対象物については、ばく露をなるべく低くする措置が求められる。

また皮膚への腐食性・刺激性等を持つ物質及び皮膚吸収による健康影響が懸念される物質に対しては保護具の使用が義務又は努力義務となる。

・事業場内実施体制の確立

労働者との化学物質の危険性・有害性に関する情

図 GHS に基づいたラベル例

① (化学品特定名) メタノール メチルアルコール(100%)		② (会社名・連絡先) 国連 GHS 株式会社 ジュネーブ、平和通り Tel. 41 22 917 00 00 スイス Fax. 41 22 917 00 00	
③ (注意喚起語) 危険		④ (絵表示) 	
⑤ (危険有害性情報) 引火性の高い液体および蒸気 飲み込むと有害のおそれ 重篤な眼への刺激 生殖能または胎児への悪影響のおそれ 臓器(中枢神経系、視覚器、全身毒性)の障害 呼吸器への刺激のおそれ 眼気およびめまいのおそれ 長期にわたるまたは反復ばく露による臓器(中枢神経系、視覚器)の障害		⑥ (注意書き) 取扱注意 ・すべての安全注意を読み理解するまで取り扱わないこと。 ・この製品を使用する時に、飲食または喫煙をしないこと。 ・熱/火花/裸火/高温のもののような着火源から遠ざけること。—禁煙。 ・静電気放電に対する予防措置を講ずること。 ・保護手袋および保護眼鏡/保護面を着用すること。 ・屋外または換気の良い区域でのみ使用すること。 ・ミスト/蒸気/スプレーを吸入しないこと。 ・取扱後はよく手を洗うこと。 ・ばく露またはその懸念がある場合、医師の診断/手当てを受けること。 ・容器を密閉し、施錠して涼しい所/換気の良いところで保管すること。 ・内容物/容器を規則に従って廃棄すること。	
		火気厳禁 第四類引火性液体 アルコール類 水溶性液体 危険等級 II 医薬用外劇物	
		⑦ (国内関連法規)	

報共有を基盤として、リスクアセスメントを促進するシステムが必要であるが、これを担当するために「化学物質管理者」の選任が定められた。業種、事業場規模に拘わらず、事業場内に化学物質管理者を選任しなければならない。これは従来の化学物質管理に関わる資格者(作業主任者、衛生管理者、産業医等)が事業場規模により選任が義務付けられていたことと大きく異なる。化学物質管理者の職務は、ラベル・SDSの確認、リスクアセスメントに係る業務及びそれらの記録・保存、労働者の教育、災害発生時の対応等である。特にラベルに関する労働者教育が重要である。

またばく露防止のために保護具(呼吸用保護具、保護衣、保護手袋等)の使用が必要な事業場では、保護具着用管理責任者を選任しなければならない。

改正省令においてはリスクアセスメントおよびリスクアセスメントに基づく対策等において労働者の参画が必要とされており、これらについて労働者の意見の聴取及びその記録・保存が義務付けられた。

2 第14次労働災害防止計画の概要

重点事項は8項目あるが、具体的取り組み例として、「化学物質等による健康障害防止対策の推進」について概要を示す。(項目番号等は「第14次労働災害防止計画」の文書と同じ)

(8) 化学物質等による健康障害防止対策の推進

ア 化学物質による健康障害防止対策

(ア)労働者の協力を得て、事業者が取り組むこと

- 化学物質を製造し、取り扱い、又は譲渡・提供する事業者において、化学物質管理者の選任及び外部専門人材の活用を行うに当たり、次の2つの事項を的確に実施する。
- 化学物質を製造する事業者は、製造時等のリスクアセスメント等の実施及びその結果に基づく自律的なばく露低減措置を実施し、並びに譲渡提供時のラベル表示・SDSを交付する。SDSの交付に当たっては、必要な保護具の種類も含め「想定される用途及び当該用途における使用上の注意」を記載する。
- 化学物質を取り扱う事業者は、入手したSDS等に基づくリスクアセスメント等の実施及びその結果に基づく自律的なばく露低減措置を実施する。

(イ)(ア)の達成に向けて国等が取り組むこと

- 化学物質管理者講習(法定及び法定外のもの)のテキスト等の教材作成等による化学物質管理者等の育成支援を図る。
- リスクアセスメント及びその結果に基づく措置や、濃度基準値遵守のための業種別・作業別の化学物質ばく露防止対策マニュアルの作成支援を行う。
- 中小事業者向けに、業種別の特徴を捉えた化学物質管理に係る相談窓口の設置、訪問指導の実施、人材育成(講習会)の機会の提供等を行う。

化学物質等による健康障害防止対策の推進

アウトプット指標（事業者の指標）	アウトカム指標（成果）
<p>労働安全衛生調査によると、13 次防期間におけるラベル表示、SDS 交付、リスクアセスメントの実施率の平均は、それぞれ 69.1%、70.4%、57.9%である。13 次防期間中の取組に係る各種指標の推移を見ると、4 年目において概ね 0～10%程度の増加となっている。このことから災害防止計画により重点的に取り組んだ場合の安全衛生の取組の推移は、10%程度の増加が最大期待できると考えられるところである。このことから、ラベル・SDS については 80%以上にすることを目標としている。</p> <p>リスクアセスメントについては、13 次防期間中に概ね 20%程度の増加となっており、今後も同程度の増加が期待できることから、80%以上にすることを目標としている。また、リスクアセスメントの結果に基づき、労働者の危険又は健康障害を防止するため必要な措置の実施については、リスクアセスメントを実施していることが前提となるため、リスクアセスメントと同じ 80%以上にすることを目標としている。</p>	<p>化学物質の性状に関連の強い死傷災害（有害物等との接触、爆発、火災によるもの）（2017 年か 2021 年の平均）は、492 件である。危険性又は有害性のある化学物質についてラベル表示、SDS 交付、リスクアセスメントの実施とそれらに基づき労働者の危険又は健康障害を防止するため必要な措置を講ずる事業場の割合がそれぞれ 80%に進捗すれば（アウトプット指標達成）、5%災害が減少し、2027 年の化学物質による災害は、467 件（2017 年から 2021 年の平均と比べ 25 件・5.1%減）となることが期待できる。</p>

- 各都道府県の化学物質管理専門家リスト等の作成により、事業者における専門家へのアクセスの円滑化を図るとともに、化学物質管理に係る協議会を立ち上げる。
- 労働安全衛生総合研究所化学物質情報管理研究センターにおける GHS 分類・モデル SDS 作成、クリエイト・シンプル(簡易リスクアセスメントツール)の改修及び周知等の事業場における化学物質管理の支援を行う。

3 第14次労働災害防止計画において労働者が役割を果たすために

【化学物質等による健康障害防止対策の推進】

基本的に労働安全衛生法は、事業者が安全・健康な職場を提供する方策を定めたものであるといえる。化学物質管理においても特別規則等で事業者に対して多くの措置を課しリスク管理を行ってきた。このことが、労働者に危険性・有害性に関する情報を伝えるシステムが十分に整備されなかった理由であるともいえる。労働者に危険性・有害性を伝えることは、事故の責任を労働者に負わせることになるのではないかと、という懸念があったことも確かであろう。しかしこの情報の理解は労働者が安全・健康に仕事をするための基本的な権利である。これは局所排気装置の設置、作業環境測定の実施、保護具着用のような措置と同じレベルで論ずべき事項ではない。化学物質を扱う労働者はその危険性・有害性を認識し、リスク低減を自ら行う必要がある。少なくとも欧米では数十年前からそのような法整備がされており、今回の省令改正により日本でもその一步を踏み出したと言える。もちろん労働災害に対する責任は事業者にあることに変わりはない。

第14次防における事業者のアウトプット指標にあるラベル表示・SDS交付及びリスクアセスメント実施率の目標は目新しいものではない。要はこれら目標が労働者との危険性・有害性の情報共有と結びつき、リスクの低減さらに労働災害減少の成果となって表れるかどうかであるが、これまでは情報共有の手段が構築されていなかった。今後は化学物質管理者を通じた労働者との情報共有が可能になる。

一方、2024年4月以降化学物質管理者の選任義務が生じる事業場数は少なく見積もっても数十万に上るであろうが、「自律的な管理」に関する省令改正さえも知らない小規模事業場が数多あると思われる。また化学物質の危険性・有害性情報の宝庫ともいえる製品評価技術基盤機構(NITE-CRIP)のサイト、あるいはリスクアセスメントに関するさまざまな情報が掲載されている厚生労働省の「職場のあんぜんサイト」は事業場内の化学物質管理担当者や外部の専門家等にさえあまり利用されていない事実もある。法令及び関連情報等の周知の不徹底は、国が定めた規則について国民は知らなければならず順守すべきであるという昔からの「思い込み」に根差しているように思われる。労働安全衛生法が施行されて50年経つがこの「思い込み」がまだまだ続いているのではないかと。特に小規模事業場に対する周知は重要であり、そのための具体的な施策が待たれる。筆者はこの周知の課題に取り組むために、産業界、関係機関等を対象に、これまでに約14,000名に対して今回の省令改正の背景及び概要について講演等を行ってきた。今後さらにこの周知活動を拡大し、最終的に小規模事業場の労働者に取り扱い化学物質の危険性・有害性情報が届き、彼らがそれを理解して取り扱うことが当たり前になるシステムの礎を作りたいと考えている。

【その他の重点事項】

第14次防における他の重点事項も、基本的な構造（事業者の役割、行政の役割、アウトプット指標、アウトカム指標、労働者の協力を得て事業者が取り組むこと）は化学物質管理と同じである。またどの重点事項においても共通した課題があり、それは特に小規模事業場に対する周知及び労働者教育である。第14次防では「誰もが安全で健康に働くためには、労働者の安全衛生対策の責務を負う事業者や注文者のほか、労働者等の関係者が安全衛生対策について自身の責任を認識し、真摯に取り組むことが重要である。」と述べており、「労働者が自身の責任を認識する」には仕事に伴う危険性・有害性（あるいはリスク）に関する情報伝達・共有が重要であるが、この点に関して具体的な施策は示されていない。

現在労働安全衛生で課題となっている作業行動、高年齢労働、過重負荷、メンタルヘルス等はいずれも人（個人）の特性・行動に関するものと言える。これまでの日本の労働安全衛生における対策は人の特性・行動からではなく、どちらかというと管理的・工学的な枠組みで解決しようとする側面が強かった（これは化学物質管理における措置と同様である）。一方、欧米では化学物質の管理においては労働者の「知る権利」や事業者の「知らせる義務」が謳われ、他の分野例えば米国での介護作業に関する教育カリキュラムにおいては介護者自身が腰痛にならないようにするための科目が含まれている。日本でも今後は労働安全衛生に人の特性・行動に関する視点を取り入れた労働者教育を行い、労働者自身が業務におけるリスク低減のための行動ができる術を身につける必要がある。この教育は労働者が安全・健康に働くために必要不可欠であり、「労働者の協力を得て、事業者が取り組むこと」を具現化する方策でもあると考える。

第14次防の「化学物質等による健康障害防止の推進」における「国が取り組むこと」のほとんどはすでに着手されており、さらに新しい化学物質管理における、情報伝達システム（ラベル表示、SDS交付）の構築、事業場規模に拘わらない化学物質管理者の選任、労働者との情報共有、リスクアセスメントに係る労働者の意見の聴取、さらにこれまでには無かった方法での周知活動等は他の重点項目でも参考になると思われる。